

מערך הקבורה בישראל

תקציר

רקע

הזכות להיקבר היא זכות יסוד שבה מגולמים ערכים רבים, ובהם מימוש זכות האדם להיקבר בכבוד וזכות האדם להיקבר על פי אמונתו. חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (חוק שירותי הדת), מסמך את המשרד לשירותי דת (המשרד) לאסדר את פעילות גופי הקבורה וכן את המכירה והקנייה של חלקות קבר. על פי תקנות חוק זה, חובה לקבור באמצעות גוף בעל רישיון קבורה, והקבורה פטורה מתשלום למעט סכום שנקבע בעבור חלקות שאינן פטורות מתשלום. המימון לפיתוח העתידי של בתי העלמין מתבצע ברובו מתוך ההכנסות שהותר לגופי הקבורה לגבות מהציבור בעבור מכירת חלקות קבר.

את רוב הקרקע לקבורה מקצה המדינה לגוף הקבורה או לרשות המקומית בעד דמי חכירה סמליים, באמצעות רשות מקרקעי ישראל (רמ"י). המוסד לביטוח לאומי (בט"ל) משלם לגופי הקבורה "דמי קבורה" למימון הוצאות יום הקבורה ולתחזוקת בית העלמין. בשל המחסור בקרקע נקבע, בכמה החלטות ממשלה וכן בתוכנית מתאר ארצית לבתי עלמין (תמ"א 19), שיש להעדיף את שיטת הקבורה הרוויה על פני השיטה של קבורת שדה. על פי הדיון, את הקבורה יש לבצע בקרקע אשר יועדה לכך בהתאם לתוכנית מפורטת.

נתוני מפתח

| | | | |
|--------|----------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| 12,400 | 577 | 940 | 44,000 |
| דונם | גופי קבורה הקוברים ברישיון | בתי העלמין הפעילים בישראל | מספר הנפטרים מדי שנה בישראל |

| | | |
|---|---|---|
| 269 | 500 | 21% |
| מיליון ש"ח | מיליון ש"ח | שיעור הנקברים בקבורה רוויה בשנים 2015-2017 (בשלושה מתוך ארבעת בתי העלמין שבהם נקברו מספר רב של נקברים, השיעור נע בין 55%-ל-81%) |
| ההיקף השנתי של דמי הקבורה שמשלם בט"ל לגופי הקבורה | היקף הפעילות הכספית השנתית של כלל גופי הקבורה | |

| | | | |
|---|---|---------------------------------------|---|
| 12,000 | 20,000 | 3,712 | מחירי חלקות קבר בישראל |
| ש"ח | ש"ח | ש"ח | המחיר המזערי שנגבה בפועל בעבור חלקת קבר בבית עלמין סגור |
| המחיר המזערי שנגבה בפועל בעבור חלקת קבר בבית עלמין סגור | המחיר המזערי שנגבה בפועל בעבור חלקת קבר חריגה | המחיר המזערי של חלקת קבר הנקנית בחיים | |

| | | | |
|--|--|--------------------------------------|---|
| 80,000 | 80,000 | 15,361 | 0 |
| ש"ח | ש"ח | ש"ח | ש"ח |
| המחיר המרבי שנגבה בפועל בעבור חלקת קבר בבית עלמין סגור | המחיר המרבי שנגבה בפועל בעבור חלקת קבר חריגה | המחיר המרבי של חלקת קבר הנקנית בחיים | התשלום בעד חלקת קבורה עבור נפטר בחלקות הפטורות מתשלום |

פעולות הביקורת

בחוודשים פברואר-אוקטובר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את אופן מתן שירותי הקבורה בישראל ליהודים ולבני עדות אחרות. הביקורת בוצעה במשרד לשירותי דת, בבט"ל, במינהל התכנון ובלשכות התכנון המחוזיות שבמשרד האוצר, ברמ"י, במשרד הבריאות, במשרד החוץ, באגף לעדות דתיות שבמשרד הפנים, בגופי קבורה יהודיים ולא יהודיים. בדיקות השלמה בוצעו במשרד האוצר, במשרד המשפטים, ברשות האוכלוסין וההגירה ובמשטרת ישראל. לצורך הביקורת הסתייע משרד מבקר המדינה בשאלוני ביקורת שנשלחו לכל גופי הקבורה שמבקר המדינה הכריז עליהם כמבוקרים.

1. הסדרת תחום מתן שירותי הקבורה

תמונת המצב העולה מן הביקורת

המשרד לשירותי דת (המשרד) טרם השלים את הליכי החקיקה הנדרשים לדעתו על מנת להסדיר עניינים רבים הנוגעים לקבורה.

המשרד לא פעל, בתיאום עם גורמים אחרים, להביא ליישום מלא של החלטות הממשלה בעניין קבורה רוויה. ב-30 בתי העלמין הגדולים נקברו כ-64% מהנפטרים בקבורה יהודית או אזרחית; ב-17 מהם לא בוצעה כלל קבורה רוויה בשנים 2015 - 2017. יצוין כי שבשלושה מתוך ארבעת בתי העלמין שבהם נקברו מספר רב של נקברים, שיעור הקבורה הרוויה נע בין 55% ל-81%.

בנוסף לכ-580 גופי קבורה שפעלו ברישיון בתקופות שנסקרו, עשרות גופי קבורה פעלו בלא רישיון בר תוקף מהמשרד. לא נעשה די על מנת לטפל בנושא על ידי המשרד בשיתוף גופי האכיפה.

בתהליכי חידוש הרישיונות, בפרט לגופי הקבורה הקטנים, נמצאו כפילות בבדיקה ונטל בירוקרטי כלפי המבקשים.

המשרד קידם במהלך הביקורת את המחשוב של תהליכי עבודה הקשורים לקבורה, לרבות את מחשוב ההליך להנפקת רישיון קבורה.

עיקרי המלצות הביקורת

על המשרד לפעול לקדם את הצעת חוק שירותי הקבורה ולפתור את המחלוקות שעלו למול משרדים אחרים.

על המשרד לגבש, בשיתוף גופי האכיפה הרלוונטיים, תוכנית פעולה למיגור מקרי הקבורה ללא רישיון.

על המשרד לוודא כי התהליך להקלה בנטל הרגולציה למבקשי רישיון יתקדם כמתוכנן, לרבות הארכת תוקף הרישיון ל-5 שנים. מומלץ לבחון מחדש את היקף המסמכים הנדרשים ולהימנע מכפל דרישות למסמכים ומכפל בבדיקותם.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

בשלושה בתי עלמין, הגם שהוכרזו בעבר כסגורים, נמצא כי היקף המכירות הסתכם בכ-4,500 חלקות קבר, בשווי של כ-141 מיליון ש"ח, בלא שהתאפשרה בהם קבורה בחלקות פטורות מתשלום לציבור הרחב.

בט"ל איפשר לשני גופי קבורה המחזיקים בכמה בתי עלמין להמיר כ-4,800 חלקות בין בתי העלמין שבהחזקתם: להחליף את המעמד של חלקות בבית עלמין אחד שנחשב למבוקש מחלקות "פטורות", שבהן אמורים להיקבר ללא תשלום, לחלקות "חריגות", שניתן למוכרן במחיר גבוה, ולהפך ובכך למקסם את פוטנציאל הכנסות גופי הקבורה ממכירת החלקות החריגות תוך צמצום היצע החלקות הפטורות בבתי העלמין המבוקשים, זאת לשם מימון עלויות הפיתוח של בתי העלמין.

לחלקות קבר מיוחדות (בבתי עלמין סגורים ובחלקות חריגות) לא נקבע תעריף בחוק. בשבעה גופי קבורה נגבו בפועל סכומים ששיעורם יותר מ-200% מהתעריף לרכישת חלקת קבר בחיים; סכומים אלה נעו בין 30,000 ל-50,000 ש"ח לחלקות סגורות ובין 22,500 ל-80,000 ש"ח לחלקות חריגות, זאת ללא תחשיב של גופי הקבורה ופיקוח של הגופים המאסדרים.

עיקרי המלצות הביקורת

על בט"ל לבדוק מפעם לפעם את מספר חלקות הקבר שנמכרו בבתי העלמין הסגורים מאז סגירתם ואת מספר החלקות שעדיין פנויות בהם, ועל המשרד לשירותי דת להמליץ לשר לשקול ביטול של ההכרזה על בתי עלמין כסגורים אם ניתן לבצע בהם קבורה מעבר לנקבע בנוהל הפנימי של בט"ל.

על בט"ל להורות לגופי הקבורה להפסיק למכור לציבור חלקות חריגות שאושרו שלא על פי הכללים ולהקצותן כחלקות קבר פטורות; וכן עליו לבצע בגופי הקבורה בקרות בנושא.

על גופי הקבורה לגבות בעד הקבורה בחלקות הסגורות והחריגות תעריף מנומק, סביר ומידתי, שבו יובאו בחשבון עלויות הפיתוח למול חשיבות מתן אפשרות לאזרח המבקש זאת להיקבר לצד האדם הקרוב לו בחלקה פטורה. מומלץ כי המשרד לשירותי דת יבחן הסדרת נושא זה, באופן שתיקבע תקרה למחיר חלקות חריגות וחלקות בבתי העלמין הסגורים, תקרה שתתחשב גם בצורכי הפיתוח של גופי הקבורה השונים.

3. קבורת תושבי חו"ל בארץ

תמונת המצב העולה מן הביקורת

1,073 (כ-20%) מ-5,416 הנפטרים בחו"ל שמשרד החוץ אישר להביאם לקבורה בארץ בשנים 2015 - 2017 היו נפטרים שעניינם טופל באמצעות שבעה גופי קבורה שאינם מחזיקים ברישיון קבורה.

המשרד פרסם במהלך הביקורת שני חוזרי מנכ"ל בנושא קבורה ובהם הנחיות לקביעת התעריף המרבי למכירת חלקות קבר לתושבי חו"ל.

עיקרי המלצות הביקורת

על משרד החוץ לוודא עוד לפני מתן האישור להבאת נפטר לארץ, כי הנפטר מיועד להיקבר באמצעות גוף קבורה המחזיק ברישיון קבורה בתוקף מאת המשרד לשירותי דת.

על הגורמים העוסקים בקבורה בישראל לפעול להפסקת הבאתם של נפטרים לישראל בידי גופי הקבורה שאינם מחזיקים ברישיון תקף.

4. הצורך בבדיקת התאמתו של המודל למימון צורכי הפיתוח של גופי הקבורה

תמונת המצב העולה מן הביקורת

לפי מודל המימון הקיים זה עשרות שנים, על גוף הקבורה לממן מהכנסותיו את פיתוח בתי העלמין שבאחריותו ואת תחזוקתם. מודל זה ממריץ את גוף הקבורה להגדיל את הכנסותיו ממכירת חלקות קבר מיוחדות (ועוד כיו"ב) לשם מימון כלל עלויות הפיתוח, בפרט לאור הגידול בעלויות הנובע ממעבר לקבורה רוויה.

עיקרי המלצות הביקורת

על כל הגורמים הרלוונטיים - בט"ל, המשרד לשירותי דת ומשרד האוצר - לבחון מחדש את מודל המימון לפיתוח בתי העלמין ולתחזוקתם. במסגרת בחינה זו יש לשקול אם המודל מתאים לצורכי השעה או שמא יש לשפרו ולהשלימו - תוך שקלול הסבירות, המידתיות והשוויוניות למול הציבור, צורכי המדינה, העלויות העכשוויות ויכולותיהם הכספיות של גופי הקבורה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

- קיים צפי למחסור של 1.5 מיליון חלקות קבורה במחוזות תל אביב והמרכז בראייה של עשרות שנים קדימה.
- מינהל התכנון לא השלים את הכנתה של תוכנית שתספק לציבור פתרונות לבעיית הקבורה גם בטווח הרחוק; הוא לא הנחה את כלל לשכות התכנון המחוזיות להשלים תכנון כלל-מחוזי של פתרונות קבורה לטווח הארוך.
- למינהל התכנון אין תמונת מצב בנוגע לסטטוס התוכניות המפורטות של בתי העלמין בארץ ובנוגע להתאמת תכנון בתי העלמין לצורכי הציבור, לרבות מבחינת נגישותם. רק ל-24% מבתי העלמין יש תוכניות מפורטות מאושרות.
- גופי קבורה קברו בקרקע קודם שיועדה לקבורה וקודם שהוקצתה להם.
- אין בידי רשויות האכיפה מידע מרוכז בנוגע לעבירות התכנון והבנייה הקשורות לקבורה, והן ממעטות להשתמש בכלי אכיפה.
- נמצאו עבירות בנייה הקשורות לפעולות של קבורה, חלקן בהיקפים נרחבים של אלפי חלקות קבר, שנעשית בקרקע שיועדה אינו קבורה ושפולשת מחוץ לשטח בית העלמין. לעיתים הפלישות פוגעות בפיתוח אחר שתוכנן לקרקע, למשל לתשתיות תחבורה או מגורים.
- בשאלון שהופץ לגופי הקבורה נמצא כי ב-52% מבתי העלמין לא הוסדרו חניות לנכים. נמצאו בתי עלמין שחלה הרעה במצב נגישותם, משום שבמשך השנים נבנו חלקות קבר בשבילים המיועדים למבקרים בבתי העלמין.
- ללשכת תכנון איו"ש חסר מידע הנחוץ לתכנון הקבורה לאוכלוסייה היהודית באיו"ש. כמו כן פתרונות הקבורה של רבים מתושבי היהודים באיו"ש אינם מוסדרים ורק ב-12 מתוך 60 היישובים שנבדקו נמצאו בתי עלמין מוסדרים. היעדר הפתרון הוא משמעותי בשני יישובים גדולים - ביתר עלית ומודיעין עלית.

המשרד הוסיף למבחני התמיכות אפשרות לקבלת תמיכה לתכנון ולביצוע של התאמות לצורך הנגשה

עיקרי המלצות הביקורת

- על מינהל התכנון להשלים תוכנית מתועדפת למיפוי הסטטוס התכנוני של כלל בתי העלמין שבהם מתבצעת קבורה, וזאת על פי גודל בתי העלמין והיקפי הקבורה המתבצעת בהם. על המינהל האזרחי להשלים את ההכנה של סקר לאיתור שטחים להקמת בתי עלמין ולבחינת מלוא הצרכים בתחום הקבורה ואת הכנתה של תוכנית מתאר אזורית לבתי עלמין. עד להסדרה תכנונית מוצע לשקול, בתיאום עם המשרד לשירותי דת, גיבוש הסדרים לקבורת תושבים בין רשויות שאין בשטחן בית עלמין לרשויות שיש בשטחן בית עלמין.
- על רשויות האכיפה, ובראשן המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין והיחידה הארצית לאכיפה, לפעול במתואם לקידום האכיפה וכן לקבוע היבטי מדיניות אכיפה ייעודית בעניינין של עבירות תכנון ובנייה הנוגעות לקבורה.
- על המשרד לסקור את המצב הקיים בתחום נגישות בתי העלמין ולהביא לכך שגופי הקבורה יכינו תוכניות לשיפור הנגישות ולסייע ביישומן.

6. דמי קבורה

תמונת המצב העולה מן הביקורת

- שרי הרווחה עדיין לא עדכנו את תעריפי דמי הקבורה כנדרש בהחלטת הממשלה בנושא ממאי 2013.
- גופי הקבורה אינם מקבלים מבט"ל דמי קבורה עבור שיעור ניכר (7.5%) מהנפטרים. בט"ל וחלק מגופי הקבורה שנבדקו לא פעלו באופן פרו-אקטיבי כדי לוודא את מיצוי הזכות לקבלת דמי קבורה.

עיקרי המלצות הביקורת

על שר הרווחה ועל בט"ל להשלים ללא דיחוי את הליכי העדכון של תעריפי דמי הקבורה, גם בהתחשב בשיטות הקבורה החדשות ובהשפעות הכלכליות האפשריות של הוראות רגולטוריות שנוספו מאז הבחינה הכלכלית שבוצעה עוד בשנת 2007.

על גופי הקבורה לפעול בשיטתיות ובשיתוף בט"ל למיצוי זכותם לקבל את דמי הקבורה.

7. השירות לציבור

תמונת המצב העולה מן הביקורת

- תחזוקתם של בתי העלמין העתיקים בישראל טעונה טיפול.
- גופי קבורה לא שמרו עבור קרובי הנפטרים את החלקות הסמוכות, אפילו לא לפרק הזמן המזערי הנדרש בחוק שירותי הדת היהודיים - 45 יום.
- המשרד לשירותי דת ומשרד הבריאות לא וידאו כי גופי הקבורה קיימו את ההנחיות בדבר הצורך בחיסון כל הטהרנים והטהרניות, ובכל גופי הקבורה שנבדקו נמצא כי הטהרנים לא חוסנו כנדרש. רק בחלק מבתי העלמין הוקצו אמצעים שיבטיחו את בריאות הטהרנים, למשל: כפפות וסינרים חד-פעמיים, מתקן עם סבון אנטי-בקטריאלי לרחיצת הידיים ומקלחת לשימוש בסיום הטהרה.

המשרד פרסם נוהל בנושא קבורת נפלים, עוברים, תינוקות וילדים.
המשרד פרסם נוהל בנושא הכשרה מקצועית לעובדי קבורה.
פורום חברות הקדישא הקים ומפעיל מוקד למתן מידע ולסיוע בפינוי נפטרים.
המשרד פרסם במהלך הביקורת חוזר מנכ"ל ובו הנחיות לחיסון טהרנים ולהפעלת בתי טהרה.
המשרד יזם תיקון לחוק שירותי הדת היהודיים בעניין איסור על מכירת שירותים ומוצרים במעמד פינוי הנפטרים (2016).

עיקרי המלצות הביקורת

- על אגף הקבורה במשרד לשירותי דת לקבוע מדיניות בנושא תחזוקת בתי עלמין עתיקים, אם על ידי הרשויות המקומיות ואם על ידי גורמים אחרים שייקבעו, ולבצע פיקוח בנושא.
- על המשרד לשירותי דת לקבוע את הכלים והדרכים לבקרה על אופן טיפולם של גופי הקבורה בנושא שמירת הזכות של קרובי נפטר לרכוש את חלקת הקבר הצמודה לחלקת הקבר של יקירם.
- על המשרד לשירותי דת ומשרד הבריאות לוודא כי גופי הקבורה מקיימים את ההנחיות בדבר הצורך בחיסון כל הטהרנים.

8. שירותי הקבורה בירושלים והסביבה

תמונת המצב העולה מן הביקורת

- גופי הקבורה בירושלים מגבילים את שירותי הקבורה שהם נותנים וכן גם את האפשרות לרכוש חלקות קבר, עבור נפטר או בחיים, על פי שיקול דעתם.
- מצב המבנים והשירות הנלווה לקבורה בירושלים טעונים שיפור.

מועצת בתי העלמין ירושלים מסרה כי בימים אלה היא פועלת לשיפוץ של בית ההספדים שמגר שבירושלים.

עיקרי המלצות הביקורת

- על המשרד להנחות את גופי הקבורה לקבוע אמות מידה שלפיהן יוקצו לכלל תושבי ירושלים חלקות המיועדות לקבורת שדה, באופן שישמר עקרון השוויון ותימנע הפליה של מי שאינו נמנה עם הקהילות שגופי הקבורה משרתים.
- על מועצת בתי העלמין בירושלים, עיריית ירושלים והמשרד לשירותי דת למפות את השירותים הנלווים לקבורה שניתנים בבתי העלמין בירושלים ולקבוע תוכנית לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



קבורת בני העדות הלא-יהודיות לא הוסדרה; לא הוגדרו סמכויותיו של האגף לעדות לא-יהודיות (האגף לעדות) במשרד הפנים כמאסדר, וגם לא אחריותו של גורם אחר מחייב בעניין זה, לרבות הרשויות המקומיות.

בחלק מבתי הקברות של העדות הלא-יהודיות חסרים מתקנים בסיסיים עבור המבקרים הפוקדים את המקום, תחזוקתם לקויה, מקום הצבתם של הקברים אינו מוסדר, ולעיתים הם מוצבים תוך בזבוז של קרקע ובאופן שאינו נגיש לכלל הציבור, ולא כל שכן לאנשים עם מוגבלות פיזית. נמצא כי רק בכרבע מבתי הקברות שנבדקו (אשר אינם מנוהלים על ידי גוף קבורה מאושר) נמצאו שבילים המאפשרים גישה נוחה לקברים.

כל אימת שגופי הקבורה אינם מעורבים בקבורה ובהכנות לה, האחריות לקבורה היא בידי המטפלים בנפטרים - בדרך כלל בני המשפחה, אולם לא הוסמך שום גוף שינחה את המשפחה לגבי אמצעי הזהירות שעליה לנקוט כדי להבטיח את בריאותה.



האגף לעדות במשרד הפנים פועל בעניין הקצאת תקציבים לפיתוח בתי קברות לעדות הלא-יהודיות על דרך מתן סיוע תקציבי. באפריל 2012 הוקצו לנושא 6 מיליון ש"ח לשלוש שנים.

עיקרי המלצות הביקורת

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרדי הפנים והמשרד לשירותי דת יפעלו להסדיר את נושא קבורת הנפטרים מהעדות הלא-יהודיות; מוצע גם לקבוע את סמכויותיו של האגף לעדות במשרד הפנים בכל הנוגע להסדרת קבורתם של בני העדות הלא-יהודיות.

על האגף לעדות במשרד הפנים להמשיך במאמציו להביא להגדלת מספר גופי הקבורה המאושרים בקרב העדות הלא-יהודיות.

עד שתוסדר החובה לקבורה של בני העדות הלא-יהודיות באמצעות גופים מאושרים, מצופה מהרשויות המקומיות שיחילו את סמכותן לפעול לכך שהקבורה בבתי הקברות שבשטחן תוסדר ושיניצול הקרקע בה יהיה מרבי.

על האגף לעדות לפעול להתאמה ולהטמעה של ההסדרה הקיימת בנושא בריאות הציבור, בתיאום עם משרד הבריאות, בכל הנוגע לקבורת בני עדות לא-יהודיות.

סיכום

בביקורת זו נבדקו היבטים רבים הנוגעים למערך שירותי הקבורה בישראל ולגופי השלטון העוסקים בנושא: רשות מקרקעי ישראל, מינהל התכנון, המשרד לשירותי דת, המוסד לביטוח לאומי ומשרד הפנים. ממצאי הביקורת מעידים על ליקויים בפעילותם של גופים אלה, בהפעלתו של מערך שירותי הקבורה, בהקצאת קרקע לקבורה ובפיקוח ובבקרה בנושא. הליקויים המפורטים בדוח גרמו הן לפגיעה בכבודם של הנפטרים והן לפגיעה במשפחות הנפטרים, הן בהיבט הכלכלי והן בהיבט השירות לציבור.

חשיבות השמירה על כבוד המת היא מוסכמה אוניברסלית המשותפת לכלל האומות והדתות, כל אחת בדרכה. מדינת ישראל מקצה משאבים רבים על מנת להעמיד לרשות הציבור מערך שירותי קבורה ברמה סבירה ובעלות סבירה בשעתו הקשה. דוח זה מדגיש את הצורך בכך שכלל הגופים הרלוונטיים יבחנו ביסודיות את הליקויים שהעלתה הביקורת ויתקנו אותם, באופן שכל אדם יוכל למצות, על פי אמונתו ומנהגיו, את זכות היסוד שעליה מתבסס מערך קבורה זה.

פרויקט כריית מנהרה לקבורה רוויה בבית העלמין "הר המנוחות" בירושלים, ביוזמת חברת קדישא "קהילת ירושלים"



צילום: צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה (מאי 2018)